



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
sur la révision du PLU de SAINT-NAZAIRE**

n°MRAe 2016-2058

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 10 octobre 2016, à Nantes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme de Saint-Nazaire (44).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Aude Dufourmantelle, et en qualité de membres associés Christian Pitié, Antoine Charlot.

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin, suppléante.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement a été saisie pour avis de la MRAe des Pays-de-la-Loire, par la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), le dossier ayant été reçu le 11 juillet 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, ont été consultés le 22 juillet 2016 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Loire-Atlantique,*
- le directeur départemental des territoires et de la mer du département de Loire-Atlantique.*

Après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

Située à l'embouchure de la Loire, Saint-Nazaire peuplée de 68 000 habitants est un pôle résidentiel, industriel et commercial important et dynamique, centre d'une communauté d'agglomération de 110 000 habitants, la CARENE. Le littoral et les marais de Brière y sont porteurs d'enjeux environnementaux majeurs.

La révision du plan local d'urbanisme, objet du présent avis, a été initiée par la commune de Saint Nazaire en 2014 ; elle est achevée par la CARENE, suite à un transfert de compétence intervenu fin 2015. Un PLU intercommunal s'y substituera d'ici la fin 2019.

Le PLU révisé prend en compte les évolutions du contexte économique et réglementaire intervenues depuis l'approbation du premier PLU en décembre 2009. Il manifeste une sensibilité accrue aux enjeux environnementaux mais ne remet pas sensiblement en cause les dispositions en vigueur ; les opérations d'aménagement qu'il identifie sont, pour la plupart, soit déjà engagées soit des extensions d'opérations existantes. Ces opérations visent à permettre la modernisation du tissu industriel et commercial et à accueillir une population supplémentaire tout en stabilisant le poids de Saint-Nazaire au sein de la CARENE. Il s'agit d'une orientation ambitieuse, qui vise à mettre fin à un relatif déclin démographique, imputable notamment à une perte d'attractivité des quartiers anciens, reconstruits après la seconde guerre mondiale. Ce résultat est recherché par l'accroissement de la densité des opérations nouvelles, sans toutefois exclure les logements individuels, par la mobilisation des « dents creuses » à l'intérieur des réserves d'urbanisation qui figuraient au PLU précédent, et par l'encouragement à la rénovation thermique du bâti ancien. Toutefois, les mesures opposables que contient le PLU ne garantissent pas que les objectifs de densité et de peuplement seront atteints dans les quartiers d'habitation et le centre ancien : les terrains qui leur sont réservés sur Saint-Nazaire pourraient être consommés plus rapidement que prévus à moins que l'habitat se reporte sur les communes voisines. Aussi la MRAe recommande de justifier le dimensionnement des zones d'ouverture à l'urbanisation au regard des besoins définis.

Les objectifs relatifs aux zones d'activité devraient être définis à l'échelle de la CARENE. Le PLU révisé se limite à la poursuite des opérations engagées sur Saint Nazaire, sans véritable effort en matière de maîtrise de la consommation d'espace.

Ainsi le PLU révisé apparaît être un document de transition, dans l'attente du PLU intercommunal.

Le contenu du dossier examiné par la MRAe est conforme aux exigences réglementaires, mais son volume et son caractère peu synthétique le rendent difficilement accessible par le public.

Les informations relatives à l'état initial de l'environnement sont globalement correctes, la MRAe recommande toutefois de compléter certaines informations trop succinctes, concernant notamment la ressource en eau, les zones humides, et les risques. Une grande attention est portée à la définition de la trame verte et bleue (TVB), particulièrement dans les zones de marais qui occupent la partie nord de la commune. Le PLU veille aussi à la pérennité des activités agricoles et, dans les limites de sa compétence, à leur bonne articulation avec les enjeux environnementaux. Il évite tout développement intempestif autour des hameaux. Il reprend les dispositions de la directive territoriale d'aménagement relatives à la loi Littoral (coupure d'urbanisation en limite de Pornichet notamment) et, sans le citer explicitement, est compatible avec le nouveau SCoT de la métropole Nantes Saint Nazaire (en cours d'approbation).

Pour prolonger cette reconnaissance, globalement satisfaisante, des enjeux environnementaux, la MRAe recommande d'en tirer toutes les conséquences au regard de la doctrine « éviter – réduire – compenser », et de corriger quelques faiblesses précisées dans « l'avis détaillé » qui suit :

- traduction incomplète des orientations d'aménagement en termes opposables, qu'il s'agisse des zones proches du littoral, de la trame verte et bleue, de la qualité paysagère des entrées de ville, de création ou renforcement des liaisons douces, ou encore d'objectifs de performances énergétiques pour le bâti ;
- caractère succinct des dispositions relatives à l'assainissement pluvial et au traitement des eaux usées. Le schéma directeur d'assainissement pluvial (SDAP), de compétence communale, n'est pas encore disponible alors qu'il constitue un enjeu important, notamment pour les marais ; le PLU ne fournit pas de relevé des performances des stations d'épuration et n'évalue pas les éventuels besoins d'extension nécessités par le développement programmé de l'urbanisation ;
- si une lecture attentive du dossier permet d'identifier de façon sensiblement complète les points de conflit entre les enjeux de développement et

l'environnement, les orientations d'aménagement et de programmation ne traitent que partiellement les difficultés correspondantes dans la logique éviter-réduire-compenser. A cet égard, la MRAe appelle particulièrement l'attention sur les projets relatifs à la zone d'activité de Brais.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Nazaire, dans le département de Loire-Atlantique (44). Il analyse la qualité du rapport de présentation, tout particulièrement la manière dont il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

Le PLU initial avait été approuvé par le commune le 18 décembre 2009. Sa révision a été décidée par le conseil municipal le 3 octobre 2014.

La communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) a été dotée de la compétence relative à l'élaboration des documents d'urbanisme par arrêté préfectoral du 17 novembre 2015. La révision du PLU de Saint-Nazaire a donc été achevée sous son autorité.



La CARENE regroupe 10 communes entre Loire et marais. Sa superficie est 318 km² et sa population 115 000 habitants. Saint-Nazaire est la commune la plus peuplée avec 59 % des habitants.

Par délibération du conseil communautaire en date du 15 décembre 2015, la CARENE a prescrit l'élaboration d'un PLU intercommunal couvrant l'ensemble de son territoire en

vue de l'adopter avant la fin de l'année 2019. L'avis de la MRAe porte donc sur un PLU de transition dont la validité sera de quelques années, au maximum.

1 Contexte et présentation du PLU

Située à l'embouchure de la Loire, la commune de Saint-Nazaire s'étend sur 48 km², entre une façade littorale urbanisée au sud et des espaces naturels et agricoles au nord, en interface avec les marais de Brière. Il s'agit d'un territoire où le développement urbain est confronté à des enjeux environnementaux majeurs tels que la protection du littoral et la présence d'espaces naturels d'intérêt européen.

Chef lieu de la CARENE, Saint-Nazaire constitue le centre d'une vaste aire urbaine et d'une zone d'emploi, mais sa croissance démographique est très mesurée (+0,2 % annuellement de 1999 à 2012) et même légèrement négative de 2007 à 2012. La ville comptait 67 940 habitants au recensement de 2012. Renommée pour la construction navale et aéronautique, la ville cherche à diversifier son profil économique.

La CARENE est le deuxième pilier de la métropole Nantes-Saint-Nazaire dont le schéma de cohérence territoriale (SCoT) révisé est en cours d'approbation. Ce SCoT fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale rendu par le Conseil général de l'environnement et du développement durable le 20 juillet 2016. La révision du PLU de 2009, prescrite le 3 octobre 2014, avait pour objectifs d'une part, de décliner le projet politique de la nouvelle équipe municipale, et d'autre part, de tenir compte du nouveau contexte réglementaire introduit par les lois portant engagement national pour l'environnement (loi du 12 juillet 2010 dite "Grenelle 2 ") et pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi du 24 mars 2014 dite "ALUR"). Le PLU a été arrêté par délibération du conseil communautaire en date du 28 juin 2016.

Le projet de PLU s'organise autour de 9 orientations qui structurent son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) :

- Une ville littorale, qui rayonne,
- Un centre-ville pour tous,
- Une ville accueillante pour les familles,
- Une ville des proximités, valorisant chaque quartier,
- Une ville nature entre océan, estuaire et Brière,
- Offrir un habitat qualitatif, adapté à la demande et accessible à tous,
- Conforter l'industrie et le commerce et poursuivre la diversification des activités,
- Concilier au mieux tous les modes de déplacements pour une mobilité efficace et apaisée,
- Protéger le territoire et ses ressources.

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

L'évaluation environnementale doit figurer dans le rapport de présentation du PLU. Aux termes de l'article L.104-4 du code de l'urbanisme, elle doit décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement, présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives, et enfin exposer les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. Le détail de son contenu est précisé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le projet de PLU comporte plus de 1500 pages de texte et 7 plans de grand format, Son contenu est conforme aux prescriptions du code de l'urbanisme, sa présentation est attrayante avec de nombreuses illustrations, mais son volume en rend l'accès difficile par le public, d'autant que l'organisation du dossier ne met pas toujours en évidence les éléments de synthèse¹.

La MRAe recommande de revoir les regroupements, titrages et sommaires des pièces du PLU pour rendre leur contenu plus aisément accessible au public.

2.1 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le document de justification des choix se prévaut de la compatibilité du PLU avec le seul Schéma de cohérence territoriale (SCoT), qui, en application de la loi dite "ALUR" du 24 mars 2014, a vocation à intégrer les documents de planification de niveau supérieur. Cependant, alors que la version 2016-2030 du SCoT de Nantes Saint-Nazaire a été arrêtée le 9 mars 2016, le projet de PLU s'appuie uniquement sur l'ancien SCoT, adopté en mars 2007, encore en vigueur, mais qui n'a pu se mettre en cohérence avec des documents plus récents comme le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne 2016 ou le Schéma régional de cohérence écologique.

Le rapport examine néanmoins l'articulation du PLU avec un certain nombre de documents supra-communaux : la charte du parc naturel régional de Brière, le programme local de l'habitat et le plan de déplacement urbain. La révision du schéma

¹ A titre d'exemple, le document intitulé "état initial de l'environnement" en page de garde, devient à l'intérieur "rapport d'évaluation environnementale" (ce dont il ne constitue qu'un volet) est scindé en deux parties, le sommaire de la seconde n'est pas directement accessible mais noyé dans le volume. C'est également en clôture de ce document que se trouve, sans que rien ne l'annonce, le résumé non technique de l'évaluation.

d'aménagement et de gestion des eaux Estuaire de la Loire est évoquée mais, ni le document actuel ni sa future mouture ne font l'objet d'un examen détaillé.

La présentation adoptée, qui met en regard orientations de ces documents et orientations du PLU, est pertinente. S'agissant spécifiquement de la déclinaison de la Loi Littoral, le PLU se réfère parfois au SCoT et parfois à la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, au détriment de la lisibilité ; toutefois, la prise en compte de la coupure d'urbanisation entre Saint-Nazaire et Pornichet est clairement exposée.

2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement se divise en deux parties. La première adopte une approche thématique classique (gestion de l'espace et planification, cadre physique et paysages, analyse de la consommation d'espace, ressource en eau, espaces naturels, risques naturels et technologiques, hygiène, santé et sécurité et enfin énergie et qualité de l'air) tandis que la seconde est entièrement consacrée à la trame verte et bleue. La synthèse de l'état initial, repoussée après cette seconde partie, mériterait d'être mieux identifiée au sommaire. Ce travail de recensement, de compilation et de production est de lecture simple et agréable. Il souffre en revanche de certaines imprécisions et lacunes, commentées ci-dessous.

- Le chapitre "gestion de l'espace et planification" est, en fait, une courte présentation des documents-cadre supra-communaux dont l'articulation avec le PLU est développée dans le document d'explication des choix (cf paragraphe 2-1 du présent avis).
- Le volet "occupation du sol et unités paysagères" introduit un vrai travail de fond à la richesse indéniable. Toutefois l'approche retenue, qui sépare les espaces non bâtis répartis en six unités paysagères et les unités urbaines, ne met pas suffisamment en évidence les problèmes d'interface et reste le plus souvent descriptive, sans déboucher sur des pistes d'action. Par ailleurs, l'analyse des douze secteurs d'entrées de ville se conclut par l'identification pour chacun de points faibles et d'enjeux. Les vues photographiques qui complètent ce volet pourraient utilement éclairer le public si elles étaient assorties d'un commentaire.
- L'analyse de la consommation d'espace, répartie entre les divers chapitres du rapport de présentation met en évidence le ralentissement de la consommation d'espace depuis l'entrée en vigueur du PLU actuel en 2009. Cependant, l'analyse qui ne porte que sur la seule commune de Saint-Nazaire n'est pas mise en

perspective à l'échelle de l'aire urbaine² ; la conjoncture immobilière et les performances en matière d'accroissement de la densité ne sont guère analysés. Le document "*portrait d'un territoire*", esquisse une mise en regard de la consommation d'espace en hectares et du nombre de logements produits, mais il pourrait démontrer plus explicitement que cette baisse de consommation tient à un effort de densification davantage qu'à un ralentissement du marché de la construction.

- Le volet eau est succinct, même si l'on trouve des éléments sur le réseau hydrographique dans le chapitre "cadre physique". Les informations sur le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ne sont pas à jour, le document 2016–2021 étant opposable depuis le 21 décembre 2015. Le dossier invoque la période de réglage des nouvelles stations d'épuration, mises en service en 2012, pour ne pas fournir de bilan de leurs performances. Après plus de trois ans de fonctionnement, des informations plus complètes sont certainement disponibles. Il est à noter que les rejets de ces stations se font par un émissaire sous marin, à 2 km du rivage. On retiendra aussi le faible taux de conformité (moins de 50 %) des dispositifs d'assainissement non collectif dans un territoire fortement marqué par la présence de l'eau.

La MRAe recommande de mettre à jour et compléter le chapitre ressource en eau.

- La présentation des espaces naturels s'ouvre sur des cartographies et des fiches synthétiques des zonages d'inventaire et de protection du territoire communal. On signalera que la plus petite d'entre elles, la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique "prairie humide de Passouer" n'est pas visible sur la carte page 112. Cette approche cartographique est complétée par la carte de synthèse de la stratégie biodiversité du parc naturel régional de Brière. Le volet flore recense les espèces végétales d'intérêt patrimonial, la cartographie associée montrant uniquement les secteurs à enjeux, sans distinction par espèce, ce qui se conçoit à l'échelle d'un PLU. Les espèces invasives sont traitées de la même façon. Enfin, le rapport donne une synthèse de l'inventaire communal des zones humides : ce sont ainsi 48 zones humides qui ont été identifiées puis regroupées par fonctionnalités. Néanmoins, en l'absence de détail sur la méthodologie suivie, il est difficile d'apprécier la robustesse et la complétude des éléments présentés.

La MRAe recommande de joindre le détail de l'inventaire des zones humides au dossier.

2 Du point de vue de l'environnement, il est souhaitable, en effet, sous réserve de la présence d'espaces naturels sensibles, que l'urbanisation se développe préférentiellement sur la commune centre, là où les densités peuvent être élevées et les distances de transport maîtrisées.

- Comme indiqué plus haut, la trame verte et bleue du territoire fait l'objet d'une longue étude spécifique en deuxième partie du rapport. L'analyse reprend la notion de "sous-trame" du schéma régional de cohérence écologique, définie comme l'ensemble des espaces constitués par un même type de milieu, comprenant les réservoirs de biodiversité, les corridors et les autres espaces. L'étude a retenu les sous-trames bocagère, littorale et humide, la sous-trame boisée étant trop fragmentée à Saint-Nazaire. Pour chacune de ces sous-trames ont été identifiés des réservoirs de biodiversité. L'analyse en matière de corridors s'est partiellement détachée de la notion de sous-trame et s'appuie sur des groupes d'espèces (amphibiens, reptiles, mammifères...). Un volet "nature en ville" complète le dispositif. Enfin, l'exercice s'ouvre à une approche opérationnelle en précisant pour une série de corridors les actions prioritaires à mener pour conforter ou restaurer leur fonctionnalité.
- Le rapport de présentation s'appuie sur le dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) pour lister les phénomènes auxquels est exposée la ville de Saint-Nazaire. Néanmoins, les informations relatives au risque d'inondations marines ne sont pas à jour : si le plan de prévention du risque littoral (PPRL) de la Presqu'île Guérandaise - Saint-Nazaire a été approuvé le 13 juillet 2016, soit juste après l'arrêt du projet de PLU, son contenu et notamment la cartographie des zones de submersion était accessible au moment de l'élaboration du PLU et aurait dû être pris en compte. S'agissant des risques industriels et technologiques, les descriptions seraient utilement complétées par une carte localisant les structures et infrastructures concernées.

La MRAE recommande d'intégrer les éléments de diagnostic du PPRL et des risques industriels et technologiques à l'état initial.

- Le chapitre santé peut apparaître un peu réducteur mais cette notion étant éminemment transversale, on trouve des éléments complémentaires dans plusieurs autres chapitres thématiques, notamment sur la qualité de l'eau ou la qualité de l'air. Les sites et sols pollués connus sur le territoire communal sont cartographiés, et une fiche synthétique décrit les trois sites "*appelant une action des pouvoirs publics à titre préventif ou curatif*" (base BASOL). La "*carte stratégique du bruit*" est présentée à une échelle qui n'en fait qu'une illustration. La conclusion indique que seuls 5 000 habitants, soit moins de 5 % des habitants de l'aire urbaine considérée sont exposés aux valeurs limites maximales, mais on ne dispose pas de chiffres pour Saint-Nazaire seule.

- Le rapport souligne les mauvais résultats de Saint-Nazaire en matière de qualité de l'air, résultant prioritairement du trafic automobile, l'activité portuaire étant présentée comme une source plus marginale de particules fines. Enfin, le volet énergétique signale d'une part le poids du secteur industriel en matière de consommation et d'autre part le rôle aujourd'hui négligeable de la biomasse comme source d'énergie.

2.3 L'explication des choix retenus pour établir le PADD

Les objectifs de développement de la commune doivent être articulés avec ceux définis au niveau de la communauté d'agglomération. Pour le logement, il s'agit du programme local de l'habitat (PLH) 2016-2021 qui prévoit la production de 550 logements par an pour Saint-Nazaire, auquel le PLU doit être compatible. Pour les activités, il s'agit de répondre à la demande en développant les zones d'activités existantes. Il n'est plus envisagé, sur Saint-Nazaire, la création de nouveaux grands équipements consommateurs d'espace.

Bien que certaines projections soient sur des échéances plus longues, les choix quantitatifs du PLU sont fortement cadrés par les documents de niveau supérieur.

Les choix qualitatifs, tels que la localisation précise du développement de l'urbanisation, les règles relatives à la densité et à l'insertion dans l'environnement relèvent, par contre, pleinement du PLU. Celui-ci affiche un engagement fort pour la qualité de l'environnement, particulièrement en matière de continuité de la trame verte et bleue au travers des orientations d'aménagement et de programmation.

Le PLU fait un inventaire complet des opérations programmées d'aménagement et définit avec des niveaux de précisions inégaux les précautions à prendre pour respecter les objectifs de qualité environnementale. Il s'agit en grande partie d'opérations déjà engagées.

Le dossier fait aussi état d'une tendance à l'accroissement de la vacance des logements et des commerces dans les quartiers reconstruits après guerre. Cette situation semble en grande partie responsable de la stagnation de la population nazérienne. Si elle s'aggravait, les besoins en logements devraient être satisfaits ailleurs, ce qui accroîtrait la consommation d'espaces naturels à l'échelle de la CARENE. Les actions contenues dans le PLU, notamment l'autorisation d'empiéter sur la voie publique pour faciliter l'isolation des immeubles par l'extérieur contribueront à maîtriser ce phénomène mais ne seront peut-être pas suffisantes.

Le volet économique et industriel se partage entre confortement des atouts actuels (zone industrialo-portuaire, pôles tertiaires de la gare et d'Océanis / Heinlex, activités agricoles) et recherche d'une diversification, Il s'agit, pour l'essentiel, de la poursuite d'opérations engagées. Le PLU fait état de la compatibilité avec le SCoT et avec la politique de protection des milieux naturels et de la biodiversité. Il encourage le maintien des commerces dans les quartiers reconstruits. Les exigences en matière de création de places de stationnement sont minimales et ne pèsent pas sur la consommation d'espace. Globalement l'orientation est de ne pas pénaliser l'emploi par manque d'espace : la justification des surfaces classées en zone d'activité reste imprécise.

Plus globalement, la stratégie en matière d'activités économiques aurait dû être plus précisément justifiée au regard des orientations du SCoT. Sur le plan commercial, les objectifs affichés de redynamisation du centre-ville commercial et de renforcement des pôles commerciaux périphériques risquent l'antagonisme.

Les objectifs de modération de consommation d'espace s'appuient sur des estimations fines de la répartition de la production de logement, selon une clé principale de 85 % au sein du tissu urbain constitué (environ 4710 logements) et 15 % en extension (environ 840 logements). A raison d'une densité de 70 logements/ha et 40 logements/ha respectivement, ce seraient ainsi 67 et 21 ha qui seraient consommés, soit un total de 88 ha. Ces objectifs sont accompagnés par une politique affichée d'amélioration de la qualité des espaces et équipements publics (notamment transports collectifs) en vue rendre le territoire suffisamment attractif pour que cette densité soit acceptée par le marché immobilier. Les résultats seront toutefois dépendants du contexte économique.

L'exercice est beaucoup moins précis s'agissant des zones d'activités économiques : les objectifs mentionnés cumulent zones d'habitat et zones d'activités, ne permettant pas de vérifier l'effort de densification imputé aux seules zones d'activité.

L'étape suivante, consistant à transcrire spatialement les besoins identifiés, est détaillée dans le chapitre "objectifs du plan de zonage". Sa structuration en quatre enjeux majeurs, qui rejoignent mais ne recourent pas parfaitement les objectifs du PADD, ne met pas en valeur la continuité de la démonstration. Sur le fond, il témoigne d'une approche sérieuse et approfondie, mais n'en présente pas toujours explicitement les conclusions. Ainsi, alors que chaque hameau a fait l'objet d'une analyse de son potentiel de densification ou mutation au sein de l'enveloppe urbaine existante et que les possibilités de densification au sein des zones urbaines ont été étudiées, on ne trouve pas les résultats chiffrés de ce travail. Pourtant ceux-ci auraient permis de justifier et consolider les objectifs de

construction présentés plus haut. De même, malgré la richesse des éléments présentés, l'adéquation de la taille des zones à urbaniser avec les besoins recensés n'est pas clairement démontrée.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement

Après rappel des textes applicables³, l'analyse des incidences du projet des PLU est structurée en deux temps, permettant théoriquement une analyse exhaustive. La première partie a pour entrée chacune des pièces du PLU et vise à évaluer les effets positifs et négatifs de leurs orientations. Les incidences notables prévisibles et les mesures associées sont précisées dans un second temps, selon trois approches successives : une approche thématique, une approche spatialisée et une approche spécifique aux espaces naturels majeurs.

La première partie est un peu difficile à suivre : ce ne sont pas les neuf grandes orientations du PADD qui sont étudiées, mais une série de sous-objectifs qui ne sont pas toujours aussi clairement reliés à ces orientations, rendant la lecture plus complexe. Le tableau fourni est organisé par enjeux environnementaux alors qu'il s'agit d'évaluer l'impact de chacune des orientations du PADD. On retrouve cependant les éléments attendus : à titre d'exemple, le conflit que pose l'extension de la zone d'activité de Brais avec la préservation d'un réservoir de biodiversité est bien identifié.

La seconde partie est divisée en trois approches.

- La première organisée par entrées thématiques recoupe les éléments exposés dans le PADD mais regroupe de façon différente les thématiques environnementales.
- L'approche spatialisée qui vient ensuite, aurait dû préciser l'incidence des projets de développement et identifier les mesures d'évitement et de réduction. Elle ne comporte que des affirmations générales dépourvues de toute formalisation cartographique.
- Enfin, la troisième approche s'intéresse spécifiquement aux "espaces naturels majeurs" et comprend l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 et des éléments sur les espaces bocagers et agricoles et sur la frange littorale. L'évaluation Natura 2000, facile d'accès, s'avère complète et méthodologiquement solide : sont successivement envisagés, pour chacun des trois sites Natura 2000,

³ La MRAe a relevé une erreur matérielle, sans conséquence mais qui devrait être corrigée : Le dossier vise, l'article R.104-18 cité portant sur les documents dépourvus de rapport de présentation, alors que le contenu de l'évaluation environnementale des PLU est encadré par l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

leurs vulnérabilités et les éventuelles incidences directes et indirectes des orientations du PLU, complétées en tant que de besoin par des zooms sur les quelques secteurs directement concernés. On relève seulement que le règlement de la zone N, applicable dans le site Marais de Brière, autorise des aménagements légers et extensions ou annexes aux constructions existantes qui ne sont pas commentés dans l'évaluation. Ces dispositions ne sont cependant pas de nature à remettre en cause sa conclusion. S'agissant des secteurs d'espaces bocagers et agricoles et de frange littorale, l'évaluation caractérise les pressions qui pèsent sur ces zones et rappelle les principales dispositions protectrices du PLU, sans zooms géographiques plus spécifiques. Des remarques sur le fond de ce dispositif figurent au paragraphe 3 du présent avis. Enfin, les incidences potentielles des emplacements réservés prévus par le PLU ne sont pas commentées (les fiches individuelles annoncées page 157 du document d'explication des choix ne figuraient pas au dossier reçu).

2.5 Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi proposé est structuré selon les orientations du PADD. Le panorama est vaste et complet, mais les indicateurs de suivi de la trame verte et bleue mériteraient d'être précisés ("déclinaison de la trame verte et bleue", « répartition du réseau écologique sur le territoire"). Par ailleurs, il manque les états zéro sur la base desquels seront comparées les évolutions futures.

La MRAe recommande pour rendre le dispositif de suivi immédiatement opérationnel, de renseigner pour chaque indicateur l'état zéro à la date de l'arrêt du PLU et les objectifs à atteindre.

2.6 Le résumé non technique et la description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

Le résumé non technique reprend la synthèse sous forme de tableau qui conclut l'état initial de l'environnement, et n'est illustré par aucune cartographie. Le volet "évaluation" synthétise par grandes thématiques les incidences négatives et positives du PADD. De façon surprenante, le résumé identifie des limites qui ne figurent pas dans l'évaluation elle-même, par exemple celle également pointée par le présent avis tenant à l'absence de carte croisant la TVB et les secteurs de développement. On relève également une incohérence dans les objectifs de développement : alors que le PADD annonce organiser

56,4 % du développement au sein de l'enveloppe urbaine et 43,6 % en extension, le résumé affiche lui une répartition de 70 / 30 %.

Le court chapitre méthodologique livre une description pédagogique de la démarche d'évaluation mais on ne comprend pas vers quoi renvoient les parties 4 et 5. Les auteurs de l'évaluation ne sont pas identifiés.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1 Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Le projet de PLU est bâti sur un scénario de croissance démographique que le dossier qualifie lui-même d'ambitieux, soit +0,7 % par an contre +0,17 % par an mesuré entre 1999 et 2011. Il s'agit de répondre aux besoins en consolidant le poids de Saint Nazaire au sein de la CARENE, comme le prévoit le SCoT métropolitain en cours de révision, tout en maîtrisant la consommation d'espaces naturels.

Les résultats quantitatifs dépendront du contexte économique général, on peut seulement évaluer la cohérence du projet de PLU avec les objectifs. On doit aussi noter qu'il peut y avoir un décalage entre la production de nouveaux logements et l'évolution démographique, la différence tenant à la vacance dans le parc ancien, qui comme on l'a vu, pose problème à Saint-Nazaire.

S'agissant du poids de Saint-Nazaire dans la CARENE, le projet de PLU prévoit seulement une stabilité. Il appartiendra au futur PLU intercommunal de procéder aux ajustements utiles.

On a vu plus haut (paragraphe 2-3) que les objectifs de production de logements à l'échéance du PLU s'élevaient à 4710 logements au sein du tissu urbain existant et 840 logements en extension. Cette clé de répartition vertueuse (85 / 15%) se combine à des objectifs de densité élevés (respectivement 70 et 40 logements / ha), le tout étant théoriquement de nature à garantir une consommation d'espace modérée et à répondre à la crainte que pouvait faire naître la volonté d'un infléchissement de la production vers le logement individuel.

S'agissant de l'habitat, rien dans le PLU ne garantit l'atteinte des cibles de densité annoncées, et les orientations d'aménagement par secteur sont dépourvues d'objectifs à ce titre. Le PLU ne fixe des prescriptions que pour certaines orientations d'aménagement

et de programmation (OAP) et celles ci sont relativement en retrait des 70 logements par hectare annoncés : 230 logements (au maximum) sur 7 ha à Courtil Brécard, soit 33 logements/ha ou 1100 logements sur 25 ha à Coulvé-Québrais, soit 44 logements/ha. Toutefois, à l'échelle de la commune, on constate que les surfaces affectées à l'urbanisation à vocation d'habitat (1AU et 2AU, s'élèvent à 135 ha alors que les besoins à 10 ans seraient seulement de 88 ha si les objectifs de densité étaient respectés.

Les secteurs de hameaux sont délimités au plus juste de même que les possibilités de construction en zone agricole : il n'y a pas à redouter de consommation intempestive d'espaces naturels dans ces secteurs.

Le PLU contient des analyses paysagères fouillées et affiche des objectifs d'amélioration de la qualité visuelle des entrées de ville. Malheureusement ces ambitions ne sont pas traduites en termes opposables et ne sont que partiellement reprises dans les OAP. C'est notamment le cas pour le parc d'activité de Brais dont l'orientation d'aménagement ne reprend pas le front arboré et les alignements d'arbres préconisée par l'étude entrée de ville.

Pour les zones d'activité le PLU prévoit de consommer 36 ha en 10 ans. Il permet de localiser les activités dans des secteurs où l'impact environnemental est maîtrisé (sous les réserves énoncées au § 3,2) mais pas vraiment de maîtriser la consommation d'espace.

En conclusion, le PLU permet de répondre aux besoins de production de logements pour les dix prochaines années mais, tout en affichant des orientations plus vertueuses en matière de consommation d'espace, il ne se donne pas les moyens de garantir que les objectifs de densité seront atteints. Les zones à urbaniser pour l'habitat se retrouvent surdimensionnées au regard du besoin défini à 88 ha.

La MRAe recommande de justifier le dimensionnement des zones d'urbanisation au regard des besoins définis.

Au-delà de ce déséquilibre entre les objectifs de modération de la consommation d'espace et les pièces opposables du PLU, il faut relever que les secteurs de hameaux (Uh) et les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées en zone agricole sont globalement délimités au plus juste et que les règlements associés encadrent et limitent les constructions nouvelles et extensions réalisables. En matière de paysage, la concrétisation du travail fin réalisé sur les entrées de ville et exposé dans l'état initial est incertaine. Ces secteurs ne font pas systématiquement l'objet d'orientations d'aménagement, et lorsqu'elles existent elles peuvent entrer en contradiction avec l'analyse paysagère. C'est le cas pour le parc d'activité de Brais dont l'orientation d'aménagement ne reprend pas le front arboré et les alignements d'arbres préconisée par l'étude entrée de ville.

3.2 Protection du patrimoine naturel

Le PLU transcrit les prescriptions directement opposables de la trame verte et bleue, notamment les espaces boisés classés et les haies protégées. Ce n'est pas le cas pour les réservoirs de biodiversités (incluant les zones humides) et les corridors, dont la protection passe par le seul zonage A ou N. Le document d'évaluation des incidences souligne la richesse et la fonctionnalité du dispositif et mentionne l'abandon d'une précédente zone d'urbanisation qui impactait une zone humide (Prézégat). Il n'identifie spécifiquement qu'un point de conflit sur la zone 2AU de la Braie, en partie reconnue comme réservoir de biodiversité. A l'examen, si ce satisfecit n'est pas remis en cause, il doit tout de même être nuancé. Tout d'abord, s'agissant du secteur de la Braie, la réponse apportée dans l'évaluation tient à une orientation d'aménagement qui organiserait la cohabitation entre développement de l'activité et maintien des principales composantes de la trame verte et bleue du site, mais cette orientation n'est pas produite au présent projet de PLU. D'autre part, plusieurs secteurs non mentionnés par l'évaluation présentent des conflits de même nature, notamment les zones 2AU de Beauregard et des Frémaudières concernées par des réservoirs de biodiversité, ou la zone de Préhembert, concernée par une zone humide. C'est également le cas du parking nord du pôle d'échange multimodal, discuté dans un précédent avis de l'autorité environnementale (avis CGEDD n° 2016-15 du 4 mai 2016) et qui n'est pas mentionné dans l'évaluation du "pôle tertiaire". Enfin, alors que les zones A et N sont décrites comme "entièrement protégées" par des "règlements stricts" aux termes de l'évaluation (page 17), ce rapprochement est excessif puisque la zone agricole est en réalité beaucoup plus ouverte que la zone naturelle à une série d'aménagements et de constructions en lien avec l'activité agricole (en autorisant ainsi les entrepôts, les aires naturelles de camping ou encore les affouillements / exhaussements). Ce n'est pas illégitime au regard de la vocation de la zone A et les espaces les plus sensibles sont (Natura 2000) ou semblent a priori (autres zones humides) zonés en N, mais une plus grande transparence serait ici nécessaire.

La MRAe recommande de justifier le choix des secteurs d'urbanisation au regard de la doctrine "éviter, réduire, compenser" et de clarifier le régime de protection des zones humides.

S'agissant spécifiquement du littoral, on relève tout d'abord la délimitation d'un périmètre de servitude d'inconstructibilité temporaire, dans l'attente d'une réflexion plus globale qui sera vraisemblablement retranscrite par le prochain PLU intercommunal. Cependant et paradoxalement, il ne couvre pas les zones AU comprises en espace proche

du rivage, pour lesquelles une justification particulière était attendue au regard de la configuration des lieux ou des orientations du SCoT (règle de l'extension limitée de l'urbanisation, article L.121-13 du code de l'urbanisme). Par ailleurs, les exceptions à la servitude d'inconstructibilité sont relativement larges puisqu'elles concernent les constructions jusqu'à 180 m² de plancher par bâti, voire 250 m² s'agissant de commerces ou restaurants, même si elles restent du domaine de la construction individuelle.

La définition d'un secteur NI pour la zone naturelle littorale habitée dans lequel sont interdites notamment les habitations nouvelles limitera les pressions supplémentaires sur ces espaces, de même que le classement en secteur Na de la coupure d'urbanisation entre Saint-Nazaire et Pornichet dès lors que les aménagements prévus pour l'accueil du public restent effectivement légers et limités. En revanche, la gestion des espaces naturels littoraux pose une difficulté. Le document d'explication des choix indique que les espaces remarquables au titre de la loi Littoral sont ceux identifiés par la directive territoriale d'aménagement et sont classés en secteur NP. En réalité, ce secteur NP n'a pas été conservé et les espaces remarquables sont indifférenciés au sein de la zone N "classique". Son règlement dans son paragraphe 2-2 reprend globalement la notion d'aménagements légers qui sont les seuls potentiellement autorisables en espaces remarquables, mais est complété des paragraphes 2-3 et 2-4 autorisant extension des constructions, construction d'annexes et changements de destination vers de l'habitat. Même dans l'hypothèse où ces dispositions ne trouveraient pas à s'appliquer en l'absence de constructions existantes au sein des espaces remarquables (ce que le dossier n'établit pas clairement), elles introduisent une confusion qui n'est pas souhaitable entre espaces naturels "classiques" et espaces naturels soumis au régime juridique spécifique des espaces remarquables de la loi Littoral.

La MRAe recommande de s'assurer de la bonne transcription réglementaire des dispositions de la loi Littoral.

3.3 Eau

Eaux usées

Saint-Nazaire dispose de deux stations d'épuration récentes : site de l'Ecossière à l'ouest et station de Montoir-de-Bretagne pour le secteur est, avec des capacités respectives de 102 000 et 75 000 équivalent-habitants. Les rejets se font en mer par un émissaire de 2 km. Le dossier ne fait pas état des constats relatifs à leur qualité. Les données 2014 du suivi assuré par l'État indiquent que la station de l'Ecossière n'aurait pas de capacité résiduelle.

La MRAe recommande d'expliciter les constats de performance des installations de traitement et, si besoin, d'inscrire dans les objectifs d'aménagement les accroissements de capacité nécessités par le développement de l'habitat et des activités qu'organise le PLU.

L'évaluation met par ailleurs en avant l'interdiction des nouvelles constructions dans les zones d'assainissement individuel, mais le plan du réseau d'assainissement collectif figurant au dossier (et par ailleurs non légendé) semble montrer que les hameaux zonés Uh et Ah au nord de la RD 213 ne sont pas desservis alors qu'il est permis d'y remplir les « dents creuses », ce qui peut susciter un nombre significatif de constructions nouvelles. Par ailleurs le taux de conformité des dispositifs d'assainissement individuel est, comme souvent, inférieur à 50 %.

Compte tenu de la sensibilité des marais, la MRAe recommande d'introduire dans le règlement une mise à niveau de la collecte et du traitement des eaux usées dans les hameaux non desservis sur ces secteurs.

Eaux pluviales

Le nouveau PLU contient des prescriptions destinées à limiter l'imperméabilisation des sols et à maîtriser les écoulements d'eau pluviale. Celles ci ne sont pas différenciées en fonction de la nature du sol, du relief et des milieux récepteurs. Le dossier renvoie à un futur schéma directeur d'assainissement pluvial (SDAP) de compétence communale pour produire les justificatifs et précisions utiles. Il s'agit d'une situation dommageable pour les milieux naturels et la sécurité des biens en zone sensible, notamment les marais.

La MRAe recommande que le SDAP soit produit rapidement et annexé au PLU.

3.4 Prévention des risques et nuisances

Le PPRL de la Presqu'île Guérandaise – Saint-Nazaire a été approuvé le 13 juillet 2016, soit postérieurement à l'arrêt du projet de PLU. Le premier sera donc annexé au second après son approbation. Néanmoins, les périmètres des secteurs soumis à aléas étant connus de longue date, on attendait leur report sur le plan de zonage, comme l'annonce d'ailleurs le point 12 des dispositions générales du règlement (page 14). Les plans de zonage transmis font uniquement apparaître les zones inondables des marais de Brière, dont la prise en compte est organisée au point 8 des dispositions générales.

Le PLU n'introduit pas d'évolution en matière de source ou d'exposition au risque industriel. Au titre du bruit, il faut signaler, outre la présence des grands axes routiers existants dont la prise en compte est organisée, le projet connu par ailleurs de

dévolement du boulevard des Apprentis dans le secteur industrialo-portuaire, qui conduira à le rapprocher des habitations au nord. Le PLU en tient compte à travers la zone UGi dite "de transition" qui vise à interdire l'implantation des activités les plus nuisantes, mais la gestion du bruit routier au niveau du secteur d'habitat UA2 ne fait pas l'objet de prescriptions spécifiques qu'une orientation d'aménagement aurait pu relayer.

3.5 Déplacements et énergie

En matière de déplacements, on retient d'abord que le PLU capitalise sur les aménagements réalisés ou en cours de réalisation (transport collectif Hélyce et pôle d'échange multimodal de la gare notamment). Il a ainsi identifié des axes de densification en tenant compte de la desserte en transports en commun. Néanmoins, le règlement ne comporte pas de disposition favorisant une construction plus dense sur ces secteurs autre que la non prise en compte des logements du dernier niveau dans le calcul des places de stationnement exigibles.

La politique d'accueil limité de l'habitat dans les hameaux devrait limiter le surcroît de trafic automobile à ce titre et le PADD prévoit le développement de quatre aires de covoiturage. Pose toutefois question l'affichage au même PADD de l'aménagement de deux nouveaux échangeurs en lien avec la RD 213, sans éléments justificatifs du besoin ou appréciation des impacts environnementaux pressentis. Aucun emplacement réservé ne leur est associé à ce stade. Enfin, au titre des liaisons douces, l'enjeu principal mis en avant par le projet tient aux connexions avec la mer à assurer pour les quartiers littoraux. Elles ne sont pas matérialisées par des emplacements réservés, mais ponctuellement relayées par les orientations d'aménagement de certains secteurs (par exemple pour la Vecquerie).

Le document de justification des choix mentionne la faculté d'imposer aux constructions des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales, mais ces possibilités ne sont pas mobilisées par le règlement. On trouve en revanche des dispositions générales permettant l'isolation thermique des façades par l'extérieur, qui représente potentiellement un gros enjeu pour le parc immobilier issu de la reconstruction après la seconde guerre mondiale.

Nantes, le 10 octobre 2016

La présidente de la MRAe des Pays de la Loire
Fabienne Allag-Dhuisme

